



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1507/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.021610/2022-31

INTERESSADO: GREENEX S/A, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO DE MADEIRAS

ASSUNTO

Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.021610/2022-31, instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) para apuração da responsabilidade da pessoa jurídica GREENEX S/A, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO DE MADEIRAS (CNPJ nº 07.941.211/0001-78).

REFERÊNCIAS

Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006 (promulga o texto da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), aprovado na 29ª Conferência da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, em 17 de novembro de 1997);

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;

Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019;

Instrução Normativa MAPA nº 71, de 13 de novembro de 2018;

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Superior Tribunal de Justiça, Jurisprudência em Teses, Ed. 154, disponibilizada em 21/8/2020.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de PAR instaurado pelo Corregedor do MAPA em 15/8/2022 em face da sociedade GREENEX S/A, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO DE MADEIRAS (CNPJ nº 07.941.211/0001-78), em decorrência dos fatos apurados na Operação *Fito Fake* do Departamento de Polícia Federal (PF).
2. Consta dos autos que, em 4/4/2017, o MAPA foi consultado pela organização nacional de proteção fitossanitária (ONPF) da República do Vietnã acerca da autenticidade do Certificado Fitossanitário nº 266/2017-UVGPVDC-PA (2909827, p. 5-7).
3. O CF é um documento oficial cuja expedição é atribuição exclusiva dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFAs) do MAPA, e tem por função certificar, perante autoridades sanitárias de países signatários da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), dentre os quais figura o Vietnã, que os produtos de origem vegetal exportados pelo Brasil encontram-se livres de pragas. Sua emissão no Brasil é regulamentada pela Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, a qual condiciona a emissão do certificado à indicação, pelo exportador, de que a ONPF do país importador impõe a certificação fitossanitária como requisito para admissão dos produtos vegetais em seu território.
4. O CF apresentado pela autoridade vietnamita é datado de 27/1/2017 e indica que a carga consistente em 27.899 quilogramas de madeira da espécie maçaranduba exportada pela pessoa jurídica processada encontra-se livre de pragas e cumpre os requisitos fitossanitários do país importador.
5. No entanto, a Unidade de Vigilância Agropecuária (UVAGRO) do Porto de Vila do Conde do MAPA, repartição que consta como emissora do CF apresentado pela processada, declarou que não emitiu tal documento (2909827, p. 1-2).
6. Ademais, o AFFA Carlos Eduardo de Oliveira Monteiro, que consta como subscritor do CF, informou que o documento é falso, pois: *i*) a assinatura aposta no documento não é dele; *ii*) ele não é lotado na UVAGRO Vila do Conde, mas sim na UVAGRO Aeroporto de Belém; *iii*) o número da Carteira de Fiscal constante do documento não é o dele; *iv*) o número do registro no Comitê de Sanidade Vegetal do Cone Sul (COSAVE) também não é dele; e *v*) na data de emissão do documento ele se encontrava em gozo de férias (2909827, p. 9).
7. Diante disso, imputou-se à pessoa jurídica a adulteração do Certificado Fitossanitário (CF) nº 0281/2017/CF-UVGPVDCPA, emitido pelo MAPA, razão pela qual ela foi indiciada pela prática do ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 (2909888).
8. Intimada, a processada apresentou defesa em 28/9/2022, na qual alegou, preliminarmente: ocorrência da

prescrição; ilegitimidade para responder ao PAR; deficiência na fundamentação do termo de indicição. No mérito, requereu o arquivamento do PAR diante da ausência de indícios de autoria e de materialidade de ato lesivo (2909923).

9. Em 5/12/2022, lavrou-se relatório final, no qual a comissão recomendou a rejeição de todos os argumentos expostos na defesa e a responsabilização da processada pela prática do ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, com a consequente aplicação das sanções de multa no valor de R\$ 1.935.854,93; e de publicação extraordinária da decisão condenatória; previstas, respectivamente, nos incisos I e II do artigo 6º da mesma Lei (2909987).

10. A processada se manifestou sobre o relatório final, tendo reiterado os termos da defesa, além de ter impugnado o cálculo da multa (2910007).

11. Por decisão do Secretário de Integridade Privada exarada no processo SEI nº 00190.102709/2023-53, os autos foram avocados pela CGU (2880386).

12. Por fim, os autos vieram a esta Coordenação-Geral para análise e providências.

13. É o relatório.

II - COMPETÊNCIA DA CGU

14. O § 2º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013 dispõe que *"no âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência [...] para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento."* De modo mais analítico, o inciso III do § 1º do artigo 49 da Lei nº 14.600/2023 dispõe que compete à CGU *"acompanhar e, quando necessário, avocar tais procedimentos em curso em órgãos e entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas, [...]"*

15. No exercício dessa atribuição, foi instaurado nesta Coordenação-Geral o processo nº 00190.102709/2023-53, no bojo do qual se determinou a avocação deste e de outros PARs em trâmite na Corregedoria do MAPA para examinar sua regularidade e, eventualmente, providenciar a correção de falhas.

16. Ademais, conforme exposto na Nota Técnica nº 1746/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2825528), lavrada nos autos daquele processo, o caso envolve potencial dano à administração pública dos Estados estrangeiros importadores de produtos vegetais brasileiros, o que atrai a competência da CGU prevista no artigo 9º da Lei nº 12.846/2013, segundo o qual *"competem à Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira [...]"*.

17. Diante disso, entende-se que a atuação da CGU no caso concreto encontra amparo no ordenamento jurídico, não havendo óbice à avocação dos autos e ao consequente julgamento do PAR pelo Ministro de Estado da CGU.

III - REGULARIDADE FORMAL DO PAR

18. Superada a questão acerca da competência da CGU, faz-se a análise da regularidade formal do PAR, nos termos do artigo 23 da IN CGU nº 13/2019.

20. O PAR foi instaurado pelo Corregedor do MAPA, competência que lhe foi delegada pelo respectivo Ministro por meio do inciso I do artigo 1º da Portaria MAPA nº 381/2021, como autoriza o § 1º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013. A portaria de instauração contém os requisitos do *caput* e do § 1º da IN CGU nº 13/2019; e foi devidamente publicada no Diário Oficial da União em 15/8/2022, nos termos do § 2º do mesmo artigo (2909872).

22. A nota de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2909888).

24. Após a indicição, o representante da pessoa jurídica foi devidamente intimado, por meio eletrônico, para apresentar defesa no prazo de 30 dias, de acordo com o *caput* do artigo 16 da mesma IN. O instrumento de intimação contém todos os requisitos previstos no § 1º do mesmo artigo (2909909).

26. Quanto ao relatório final, entende-se que ele não atende ao artigo 21, parágrafo único, VI, b, 2 da referida IN, visto que não consta de seu teor memória detalhada do cálculo da multa, o qual foi feito em autos apartados (21000.086656/2022-03) (2909987). No entanto, os representantes da processada tiveram acesso aos autos em que calculada a multa, cujo inteiro teor consta do documento 3228235, de modo que a realização do cálculo em autos apartados não trouxe prejuízo às partes. Desse modo, não há necessidade de anulação do relatório final e repetição do ato administrativo.

28. Por fim, a comissão encerrou os trabalhos em 5/12/2022, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2909990), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

IV - ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO SOBRE O RELATÓRIO FINAL (2910007)

30. Após a conclusão do relatório final, a autoridade instauradora concedeu à pessoa jurídica o prazo de 10 (dez) dias para se manifestar, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019. A fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora, faz-se a seguir análise individualizada dos argumentos trazidos pela processada.

• ARGUMENTO 1: ocorrência da prescrição

31. Aduz a processada que a punibilidade foi extinta em razão da prescrição da ação punitiva da Administração. De acordo com a manifestação:

"Quanto a prescrição em si, com base no relatório final, é refutada pelo argumento de que o prazo prescricional só se inicia com o conhecimento da Autoridade Competente para instaurar e julgar o procedimento correccional no caso o Ministro de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e foi delegada ao Corregedor por meio da Portaria nº 122, de 18 de junho de 2019, publicada no DOU nº 117, de 19/06/2019.

Tal fato destoa do que prevê o art. 25 da Lei 12.846/2013, vejamos:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

Em sua defesa, a Signatária, como forma de comprovar a ocorrência de prescrição punitiva, postula e fundamenta a necessidade de juntada aos presentes autos da íntegra do processo nº 2100.016013/2017-27, a qual foi injustamente indeferida, sem fundamento legal e razoável, no citado relatório final.

O acesso ao citado processo, possibilitaria o saneamento da controvérsia citada pelos próprios analistas responsáveis pela elaboração do relatório final.

Ainda, como comprovado na defesa administrativa, o Ofício nº 387/2017/GAB/SFAPA/MAPA (Doc. 09 da defesa), de 30/10/2017, faz menção expressa ao Certificado Fitossanitário nº 0281/2017/CF-UVGPVDCPA, bem como cita o processo nº 2100.016013/2017-27, está assinado Superintendente Federal de Agricultura do Pará, autoridade máxima local. Vejamos a imagem abaixo:

[Imagem]

Desta forma, reitera-se que este órgão, pela própria ciência do superintendente estadual, já possuía comprovadamente conhecimento dos fatos, no mínimo, desde 04.04.2017 (por meio do processo nº 2100.016013/2017-27), sendo que o PAR só foi instaurado em 15.08.2022, conforme Termo de Julgamento nº 144/2022/CORREG/MAPA – SEI nº 21576649, ou seja, com mais de 05 anos.

Assim, existe configurada no presente caso, a prescrição punitiva (para processar administrativamente) vez que do conhecimento dos fatos e instauração do presente PAR já se passaram mais de 05 anos, nos moldes do art. 25 da Lei 12846/2013.

Na oportunidade reitera-se a necessidade de produção de provas nos moldes do art. 8º do Decreto 11.129/2022, a juntada aos presentes autos da íntegra do processo nº 2100.016013/2017-27, possibilitando a apresentação de nova manifestação quanto ao mesmo."

Análise

32. Trata-se de alegação já deduzida em sede de defesa e apreciada pela comissão no relatório final. Sobre o tema, a comissão se manifestou nos seguintes termos:

"[...] essa Comissão não acolhe os argumentos da Defesa no que tange a prescrição do presente procedimento, pois a contagem da prescrição para a instauração do PAR começa a correr a partir da ciência pela Autoridade Competente para instaurar e julgar o procedimento correccional, que não é o delegado de polícia, não são os Superintendentes Federais e nem os Auditores Fiscais Federais Agropecuários.

Sabe-se que a competência para instauração e julgamento do PAR, conforme art. 8º da Lei nº 12.846/2013 e do art. 4º, parágrafo único do Decreto nº 11.129/2022, é do dirigente máximo do órgão, no caso do MAPA, o Ministro de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e foi delegada ao Corregedor por meio da Portaria nº 122, de 18 de junho de 2019, publicada no DOU nº 117, de 19/06/2019, seção 1, página 5, conforme devidamente delineado no item 7.15 do Termo de Indiciação (Doc.SEI 23465316).

Destaca-se também que essa ciência deve ser institucional, ou seja, informações veiculadas em meios jornalísticos ou redes sociais também não contam como ciência para a Administração Pública, e notadamente, para a autoridade competente para instauração e julgamento do PAR.

Nessa senda, verifica-se que os fatos e o procedimento acusatório não foram alcançados pelo instituto da prescrição, não possuindo o presente processo quaisquer óbices para o prosseguimento.

Insta consignar que já houve a análise da prescrição por esta Pasta na fase investigativa preliminar, conforme Relatório Final nº 101/2022 – item 4 – Doc.SEI nº 21022446, aprovado pela Autoridade Competente (Termo de Julgamento nº 144/2022 - Doc.SEI nº 21858025), não havendo quaisquer impedimentos para a deflagração correccional, a qual a título de esclarecimentos, foi instaurada quando publicada a portaria de designação da comissão processante, em 15/08/2022 (Portaria - Doc.SEI nº 23374969), e não em 25/05/2022 como alega a defesa. Ademais, a decisão sobre o reconhecimento da prescrição compete à Autoridade Julgadora a qual, ao final dos trabalhos deste Colegiado, reexaminará a prescrição administrativa, e sendo o caso, declarará a sua ocorrência (Item 7.12 do Termo de Indiciação - Doc.SEI nº 23465316)."

33. Neste ponto, respeitado o entendimento da comissão, entende-se que a irresignação da defesa é procedente, pois o entendimento segundo o qual o termo inicial do prazo prescricional é a data em que o Corregedor do MAPA teve ciência dos fatos não é o mais adequado ao caso em análise.

34. Com efeito, a prescrição da pretensão punitiva referente aos ilícitos administrativos tem como função principal assegurar a segurança jurídica e a estabilidade das relações sociais ao limitar o tempo durante o qual o Estado pode exercer seu direito de punir os administrados. Além disso, a prescrição constitui instrumento de incentivo para que a Administração aja de modo tempestivo e eficiente, instando-a a processar e julgar os envolvidos no ato lesivo em prazo

razoável, protegendo o agente privado em face de atrasos indevidos imputáveis exclusivamente à atuação da Administração Pública.

35. Da análise dos autos, verifica-se que o Chefe de Serviço de Vigilância e Fiscalização Vegetal da Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA, Francisco Sadi Santos Pontes, teve ciência, em 5/4/2017, da emissão do certificado com fortes indícios de falsificação (2909827, p. 1 e 2), mas, após a constatação da inautenticidade do certificado, o Superintendente Federal de Agricultura no Pará limitou-se a noticiar os fatos ao Departamento de Polícia Federal (2909827, p. 17), sem, contudo, dar ciência dos fatos à Corregedoria do MAPA ou qualquer outra instância interna ou externa responsável pela apuração da responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas envolvidas, o que ocorreu apenas em 23/8/2021, com a divulgação da deflagração da Operação *Fito Fake* em veículos midiáticos (2909761).

36. Nota-se, portanto, que o procedimento administrativo em que se reconheceu a falsidade permaneceu sobrestado por cerca de quatro anos, voltando a movimentar-se apenas após a iniciativa do Corregedor de instaurar IPS em decorrência da deflagração da operação policial. Caso se adote como termo inicial da prescrição a data em que o Corregedor do MAPA teve ciência dos fatos, considerando-se irrelevantes as datas em que os fatos se tornaram conhecidos por outras autoridades do próprio MAPA, se estará desvirtuando o instituto da prescrição, porquanto a falta de diligência dos agentes públicos que, cientes dos fatos, não os comunicaram à autoridade competente, acarretará privilégio indevido à Administração, consistente na dilatação indevida do prazo prescricional em decorrência de sua própria inércia, em detrimento dos princípios constitucionais da segurança jurídica, da duração razoável do processo e do devido processo legal.

37. Isso posto, contando-se o prazo quinquenal a partir da data em que o MAPA teve ciência dos fatos, por meio do Chefe de Serviço de Vigilância e Fiscalização Vegetal da Secretaria de Defesa Agropecuária, 5/4/2017, conclui-se, *a priori*, que a prescrição ocorreria em 5/4/2022. Somando-se o prazo de 120 dias, correspondente ao período em que a prescrição permaneceu suspensa em decorrência da Medida Provisória nº 928/2020, conclui-se que a prescrição ocorreu em 3/8/2022.

38. **Portanto, tendo em vista que este PAR foi instaurado apenas em 15/8/2022 (2909872), quando já exaurido o prazo prescricional, entende-se que a pretensão punitiva da Administração foi atingida pela prescrição, razão pela qual o processo deve ser arquivado.**

39. Por fim, já consta nestes autos cópia dos autos do processo SEI nº 2100.016013/2017-27 (2909827), de modo que o requerimento de juntada de cópias daqueles autos e a abertura de prazo para nova manifestação sobre eles deve ser indeferido.

• **ARGUMENTO 2: ausência de autoria e de materialidade em decorrência da falta de indiciamento na esfera penal**

40. Sustenta a processada que não há indício de autoria e de materialidade de ato lesivo, pois seus representantes não foram indiciados no inquérito policial que investigou os mesmos fatos. De acordo com a manifestação:

"O relatório final limitou-se a argumentar quanto a independência das instâncias e da não vinculação do processo administrativo ao penal, sem se manifestar sobre as efetivas e robustas conclusões e provas realizadas no bojo do IPL, que são de grande importância e devem ser consideradas nas apurações aqui realizadas.

Diversos pontos, matérias e documentos deveriam ser considerados e manifestados no Relatório Final, vez que elidem qualquer vinculação da empresa ao suposto ocorrido. Com base em tais argumentos, procedemos com as seguintes indagações:

- Foram analisados e considerados os e-mails trocados entre as empresas GREENEX e UNALOG, além dos documentos de transferências bancárias e nota fiscal TCNU5740962 emitida pela empresa UNALOG, responsável pela movimentação do container para inspeção do Ministério da Agricultura que comprovariam a prestação do serviço?

[REDACTED]

[REDACTED]

- Foram consideradas as declarações do Sr. CARLOS ERNANDES MARTINS DE ARAUJO, o qual afirma que 'QUE o trâmite normal da exportação era a empresa UNALOG requisitar o Certificado com o Ministério da Agricultura'?

- Que as evidências de autoria e materialidade foram vinculadas exclusivamente ao Sr. Carlos Ernandes Martins de Araújo?

A defesa administrativa afirma e reconhece a independência de instâncias, porém, com base nos princípios e fundamentos do Estado Democrático de Direito, em especial com fundamento na hermenêutica jurídica, traz paralelo entre diversos instrumentos doutrinários e legais que buscam a verdadeira essência da norma e seus ditames.

Tais afirmações decorrem também da lógica, uma vez que se um determinado ente jurídico (pessoa físico ou jurídica) não cometeu qualquer ato tido como ilícito ou passível de responsabilização, não há como falar em vinculação ao ato ilícito e consequentemente não existe qualquer responsabilidade ou obrigação seja na esfera administrativa, cível, ou penal.

O Relatório do IPL não impõe qualquer conduta a empresa signatária, tal afirmação é clara pela mera leitura do mesmo, sendo os fatos vinculados exclusivamente ao Sr. Carlos Hernandes, razão pela qual reafirmamos a ausência de autoria e materialidade em relação a empresa GREENEX.

Desta forma, temos o comprovado reconhecimento, em âmbito penal, da inexistência de qualquer infração pela empresa signatária e seus sócios, ante a ausência de autoria e materialidade, bem como a reflexo direto desta com o presente processo administrativo, nos moldes legais, jurisprudenciais e doutrinários, razão pela qual reitera-se a necessidade de improcedência do presente PAR e consequente impossibilidade de aplicação de qualquer penalidade."

Análise

41. Pretende a defesa, em síntese, que se reconheça a inexistência de ato lesivo diante do reconhecimento, em sede de inquérito policial, da inexistência de crime imputável aos administradores da GREENEX. Trata-se de alegação já deduzida em sede de defesa e apreciada pela comissão no relatório final. Sobre o tema, a comissão se manifestou nos seguintes termos:

"[...] não se sustentam as teses da defesa, pois a apuração e responsabilização administrativa de pessoa jurídica independe da apuração e responsabilização individual de seus dirigentes ou administradores (art.2º, § 1º da Lei 12.846/2013) os quais podem responder em todas as instâncias. O que não ocorre, por exemplo, com a pessoa jurídica no âmbito criminal, uma vez que a infração penal é proveniente exclusivamente da ação humana, não sendo possível, com a exceção dos crimes ambientais (art.3º da Lei nº 9.605/1998), a responsabilização penal de pessoa jurídica no ordenamento pátrio brasileiro, eis que desprovida das três capacidades essenciais à imputação penal, quais sejam, a de ação, a de culpabilidade e a de pena.

Logo, é evidente que o sujeito ativo da infração penal não é o mesmo da infração administrativa no que tange a Lei 12.846/2013, o que se apura na referida Lei são as responsabilidades civil e administrativa objetiva da pessoa jurídica e no âmbito penal a responsabilidade penal subjetiva da pessoa física, não havendo, dessa forma, quaisquer impedimentos para que os entes privados, dissociados de seus representantes legais, sejam processados administrativamente e sofram as sanções cabíveis.

Ademais, mostra-se despidendo a defesa argumentar que as conclusões do Inquérito Policial têm o condão de vincular o processo administrativo em questão. Por óbvio, a autoridade policial não possui poder jurisdicional para determinar a negativa de autoria e/ou inexistência do fato, sendo que tal constatação somente terá repercussão na instância administrativa quando proferida sentença no juízo criminal, em ação penal e não em Inquérito Policial, sendo estes procedimentos distintos. Como é sabido, o Inquérito Policial é um procedimento administrativo cujo objetivo é obter elementos de prova para propositura/oferecimento da ação penal (art.39, CPP), e embora seja instrumento de relevante importância, as suas conclusões não vinculam as decisões da autoridade judiciária e/ou do Ministério Público, menos ainda as da autoridade correccional, no âmbito administrativo.

Vale ainda suscitar algumas importantes questões sobre o Relatório do Inquérito Policial n.º 2033072/2022 (Doc.SEI n.º 24239213). Verifica-se no mencionado relatório que não há qualquer manifestação expressa da autoridade policial negando a autoria e a inexistência da materialidade do fato em face do ente privado Greenex S.A e/ou de seus sócios no que tange as irregularidades objeto de investigação, primeiro, porque, como anteriormente exposto, compete a autoridade judiciária, no processo judicial e sob o crivo do contraditório e ampla defesa, decidir sobre isso; segundo, o delegado também não se manifestou expressamente de que não foram encontrados elementos probatórios de autoria e/ou materialidade dos fatos e/ou que deixa de indiciar os sócios/dirigentes da referida pessoa jurídica, sob a justificativa por falta de provas para a possível persecução penal; terceiro, ao contrário do alegado pela defesa, a autoridade policial concluiu estarem presentes indícios veementes de materialidade e autoria da prática criminosa; quarto o Ministério Público Federal poderá adotar as medidas de sua alçada, conforme disposto no artigo 15 da Lei nº 12.846/2013, c/c art. 11, inciso IV, do Decreto nº 11.129/2022 e se forem encontrados novos elementos de prova, não há quaisquer óbices para que os dirigentes e administradores do ente privado Greenex S.A sejam processados também no âmbito criminal; e quinto, o não indiciamento na esfera penal dos representantes legais da pessoa jurídica, não tem condão de refutar as provas dos autos, absolver o ente privado nos autos do PAR e vincular o presente procedimento ao penal, eis que vigora o princípio da independência entre as instâncias; a apuração/responsabilização administrativa da pessoa jurídica não está atrelada a apuração/responsabilização individual de seus dirigentes e/ou administradores e o ente privado responde objetivamente pelos ilícitos cometidos, ou seja, a conduta irregular independe da aferição e comprovação do elemento subjetivo dolo e culpa, como ocorrem nos processos criminais.

Por todo exposto, rechaçados os argumentos da Defendente, no que se refere a ausência de autoria e materialidade por parte da pessoa jurídica Greenex S.A, ausência de indiciamento penal e vinculação do juízo administrativo ao penal."

42. Neste ponto, assiste razão à comissão.

43. Ainda que se possa admitir que uma decisão proferida na esfera penal vincule a decisão da autoridade administrativa, o relatório final do inquérito policial não se reveste dos requisitos necessários para tanto. Como é pacífico na jurisprudência pátria, para que uma decisão proferida em processo penal necessariamente repercuta no âmbito administrativo, é necessário que ela *i)* seja proferida pelo Juízo; e *ii)* reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria (STJ, Jurisprudência em Teses, Ed. 154, disponibilizada em 21/8/2020).

44. O relatório final do inquérito policial não cumpre nenhum desses requisitos, pois se trata de relatório elaborado pela autoridade que presidiu o inquérito - e não pelo Juízo criminal -, indicando as diligências realizadas e os

indícios de autoria e de materialidade de crimes constatados durante a investigação. O fato de não constar de seu teor imputação de crime a representantes da GREENEX pouco diz acerca da possibilidade de se responsabilizar essa pessoa jurídica no âmbito administrativo.

45. Para que se acolhesse o argumento da defesa, seria necessária a existência de decisão judicial reconhecendo a inexistência dos fatos aqui apurados ou o não envolvimento de pessoas vinculadas à GREENEX, mas não há qualquer indício de que tenha sido proferida decisão nesse sentido pelo Juízo competente. Ressalte-se que, nos termos do artigo 36 da Lei nº 9.874/1999, incumbe ao interessado o ônus de provar os fatos que tenha alegado, de modo que incumbia à processada provar que o Juízo criminal proferiu decisão nesse sentido.

46. **Portanto, recomenda-se a rejeição deste argumento, pois a falta de indiciamento de administradores da pessoa jurídica pela autoridade policial não repercute na esfera administrativa, sendo independentes as opiniões proferidas pelas autoridades policial e administrativa.**

• ARGUMENTO 3: ilegitimidade da pessoa jurídica para figurar como processada no PAR

47. Alega a processada que ela não é parte legítima para figurar no polo passivo deste PAR, pois não há conduta passível de ser atribuída a ela ou a pessoa natural a ela vinculada. Nos termos da manifestação:

"Desta forma, diante de toda a exposição fática e documental já apresentada, reiteramos que o presente procedimento poderia ser evitado caso as diligências prévias suscitadas na defesa, as quais não são faculdade, mas sim obrigação dos agentes públicos, nos moldes do art. Inciso VI, §3º do art. 3º do Decreto nº 11.129/2022, fossem realizadas.

São elas:

a. Informações à autoridade policial, já que o já citado IPL fora instaurado em face do ofício nº 387/2017/GAB/SFA-PA/MAPA enviado em 30.10.2017, pelo próprio Superintendente Federal da Agricultura no Pará, ou seja, de apuração e conhecimento deste MAPA, onde teria acesso as informações já prestadas pela Signatária, provas e elementos juntados aos autos e autoria vinculada ao Sr. Carlos Ernandes Martins de Araujo;

b. Informações à empresa Signatária quanto aos documentos e procedimentos que subsidiaram a emissão do CF;

c. Que tal emissão é comumente realizada por despachantes, uma vez que se trata de procedimento específico, realizado dentro da área portuária, a qual só tem acesso pessoas devidamente cadastradas;

Ademais, a aplicação de penalidade administrativa NÃO OBEDECE À LÓGICA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA NA ESFERA CÍVEL, mas sim à sistemática da TEORIA DA CULPABILIDADE.

Diante dos fatos narrados acima, e dos documentos em anexo, é que conferimos a impossibilidade de responsabilização da signatária pelos eventuais ocorridos, principalmente quando considerados os critérios de responsabilização apontados pela doutrina e jurisprudência pátrias, quais sejam: (1) o dano efetivo; (2) autoria do dano e (3) o nexo de causalidade entre o dano e o fato culposo, ou seja, ter-se-ia necessariamente que vincular atos apurados à Signatária, condição sine qua non para sua incriminação.

[...]

Desta forma, comprovado está que NÃO HÁ NENHUMA RELAÇÃO DA INDICIADA COM OS FATOS ORA APURADOS, não havendo que se falar em responsabilização da mesma.

A responsabilidade por infração administrativa somente pode ser atribuída ao causador do ocorrido. [...]

Exige-se, portanto, a ocorrência dos pressupostos da responsabilidade administrativa, sendo que o primeiro e elementar pressuposto é a conduta infracional, que é 'absolutamente pessoal, não podendo o órgão administrativo punir uma pessoa por evento causado por outra'.

No presente caso, as provas existentes demonstram que a única pessoa vinculada a emissão do Certificado Fitossanitário, e conseqüentemente que possui informações sobre o ocorrido, é o despachante aduaneiro, Sr. Carlos Ernandes Martins de Araujo.

Assim, os atos ora questionados não merecem ser mantidos ou produzir efeitos no mundo jurídico em relação empresa Signatária, posto que é pressuposto óbvio, para fins de responsabilização administrativa, a necessidade da existência de, no mínimo, voluntariedade consciente de que se estava praticando ato tipificado como infrator. O que não existe in casu, tendo em vista que os presentes fatos não decorreram de qualquer conduta da signatária.

Desta forma, reitera-se que a empresa GREENEX é parte ilegítima para figurar no polo passivo do presente PAR."

Análise

48. Trata-se de alegação já deduzida em sede de defesa e apreciada pela comissão no relatório final. Sobre o tema, a comissão se manifestou nos seguintes termos:

"[...] não assiste razão a Defendente, uma vez que a pessoa jurídica indiciada nestes autos é responsável pelos atos praticados por terceiros, no âmbito do contrato. Conforme peça defensiva, o ente privado GREENEX S.A assevera que contratou e pagou serviços aduaneiros prestados pela pessoa jurídica UNALOG LOGÍSTICA E TRANSPORTES – CNPJ Nº 13.673.684/0001-34, na pessoa de seu proprietário e despachante aduaneiro, Sr. Carlos Ernandes Martins de Araújo – CPF nº [REDACTED] (págs.4; 9;17). Em depoimento à autoridade policial, o proprietário da Greenex S.A, Sr. Juliano Zamprongno, também afirmou a referida contratação e prestação de serviços da Unalog (Doc.SEI n.º 24239147). Como prova do declarado, o Sr. Juliano apresentou em sede de inquérito trocas de e-mails entre as empresas GREENEX e UNALOG, instrumentos de cobrança e contratos

supostamente relativos ao certificado fitossanitário em questão. O despachante aduaneiro, Sr. Carlos Ernandes Martins de Araújo também prestou declarações em sede de inquérito policial e confirma ter prestados serviços para o ente privado processado fazendo desembaraço aduaneiro na exportação (Doc.SEI n.º 24239186).

Nessa senda, a Lei 12.846/2013 é clara ao dispor que as pessoas jurídicas serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado (art.4º, § 2º), não excluindo a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito (art. 3º). Logo, se constatado, após as devidas investigações e procedimentos correccionais, que de fato houve a participação da empresa UNALOG, será esta igualmente responsabilizada pelos atos praticados contra Administração Pública. No entanto, isso não tem o condão de afastar as provas, a autoria e a materialidade dos ilícitos em face da empresa indiciada Greenex S.A.

Ademais, insta consignar que o despachante aduaneiro é o profissional com poder outorgado pelo exportador ou importador para executar atividades aduaneiras. Inclusive o referido profissional deverá ter registro na Receita Federal do Brasil e sempre trabalhará por instrumento específico de procuração. [...]

Ou seja, se houve de fato a contratação de despachante como alega a defesa, só vem a reforçar que a Greenex S.A teve efetiva participação em todas as etapas da transação comercial referente ao Certificado Fitossanitário n.º 0000397/2017-UVGPVDC-PA investigado neste PAR, uma vez que ele (despachante) representa a empresa contratante e atua em nome dela.

Ademais, torna-se inconcebível qualquer tipo de argumentação que recaia sobre o desconhecimento da pessoa jurídica em relação aos atos praticados por terceiros que a representavam. Exige-se, pois, um dever razoável de cautela por parte da corporação que elege terceiro para atuar em seu nome.

Logo, não há que se falar, como aduz a defesa, em ilegitimidade passiva, ausência de conduta, nexo de causalidade e nulidade do processo administrativo de responsabilidade. Restou devidamente demonstrado nos presentes autos a correlação entre os fatos narrados, as provas apresentadas, as evidências demonstradas e a adequação típica atribuída, bem como da conexão entre elas, restando provados a autoria e materialidade em relação ao ente privado indiciado suficientes para ensejar o julgamento na forma como oferecidos na peça de indicição para o devido processo legal na esfera administrativa."

49. Neste ponto, não assiste razão à defesa.

50. Primeiro porque a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 é objetiva, nos termos do artigo 2º da Lei, de modo que é prescindível a presença de dolo ou culpa do agente para dar ensejo à responsabilização.

51. Segundo porque o tipo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei não exige a produção de dano concreto ou o atingimento do objetivo do infrator para dar ensejo à responsabilização. A utilização dos verbos "*dificultar*" e "*intervir*" deixa claro que se trata de infração de mera conduta, de modo que basta, para sua caracterização, que o infrator pratique uma das ações tipificadas, ainda que não cause dano material ou que não atinja seu objetivo.

52. Terceiro porque, ao contrário do alegado, há relação entre a GREENEX e os fatos apurados, pois o CF falso foi emitido por seu mandatário para facilitar indevidamente a operação de exportação, em benefício dela.

53. Uma análise sistemática dos artigos 2º e 5º da Lei nº 12.846/2013 leva à conclusão de que, para que seja possível responsabilizar uma pessoa jurídica pela prática de ato lesivo nela previsto basta que se verifiquem: *i*) a conduta lesiva imputável à pessoa jurídica, tipificada num dos incisos do *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013; *ii*) interesse da pessoa jurídica na prática lesiva ou potencial obtenção de benefício em decorrência dela; e *iii*) nexo de causalidade entre a conduta danosa e o benefício/interesse da pessoa jurídica.

54. No caso, todos os requisitos estão presentes, pois: *i*) a conduta, consistente na adulteração do CF, foi praticada pelo procurador da GREENEX; *ii*) a fraude foi perpetrada no interesse da GREENEX, pois ela, na condição de empresa exportadora da mercadoria objeto do CF adulterado, foi a principal beneficiária da emissão do CF falso; e *iii*) a emissão do CF falso possibilitou que a GREENEX exportasse a mercadoria sem que ela fosse submetida ao procedimento de fiscalização das condições fitossanitárias, o que evidencia o nexo de causalidade entre a conduta do despachante/procurador e o benefício conferido à processada.

55. **Não há que se falar, portanto, em ilegitimidade da GREENEX para figurar no polo passivo deste PAR, de modo que este argumento deve ser rejeitado, mantendo-se o entendimento da comissão.**

• ARGUMENTO 4: nulidade do PAR diante da descrição inadequada do ato lesivo e da fundamentação incompleta

56. Aduz a processada que o relatório final não demonstra como eventual ação dela está tipificada no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. De acordo com a manifestação:

"Os documentos constantes no processo e elaborados pela comissão, somados ao relatório final, continuam não demonstrando qualquer ação por parte da empresa que dificultasse atividades de investigação ou fiscalização que tenha fundamento no inciso V, art. 5º da Lei 12.846/2013.

Tal argumento não pode ser banalizado ou desconsiderado, vez que a correta fundamentação da conduta se trata de formalidade processual que compõe o rol de garantias do administrado e devem ser obrigatoriamente observadas

pela Administração Pública, sob pena de violação dos princípios da legalidade e segurança jurídica, ao qual se acha o órgão ambiental plenamente vinculado por força do disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Desta forma, demonstrada a inexistência de conduta infracional e, portanto, a existência de vícios quanto à descrição e fundamentação da conduta, DEVE SER DECLARADA A IMPROCEDÊNCIA DO PRESENTE PAR ANTE A AUSÊNCIA DE CONDUTA IMPUTADA DA SIGNATÁRIA."

Análise

57. Trata-se de alegação já deduzida em sede de defesa e apreciada pela comissão no relatório final. Sobre o tema, a comissão se manifestou nos seguintes termos:

"[...] Insta complementar que no Termo de Indiciação consta descrito devidamente os fundamentos pelos quais esta Comissão se convenceu do cometimento das irregularidades pela indiciada, os fatos ocorridos, a conduta por ela praticada, as provas correspondentes e o enquadramento legal do ato lesivo. Tudo isso pode ser verificado a partir de uma simples análise do Termo de Indiciação, mais especificamente nos tópicos 2. FATO; 3. PROVAS; 4. NEXO DE CAUSALIDADE/LIAME SUBJETIVO; e 5. INDICIAÇÃO, Documento SEI nº 23465316.

Acrescenta-se também, que a Lei Anticorrupção não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem. Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência do dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados são, mormente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública.

Por fim, tem-se que a empresa não se desincumbiu de trazer provas de sua inocência, tampouco rejeitou as existentes. Ao fazer uso de documentos e provas produzidos no bojo do Inquérito Policial nº 2020.0122547-SR/PF/DF e também utilizar as mesmas provas mencionadas pela acusação, a Defendente tão-somente evidenciou a veracidade dos fatos, vindo a obter resultado contrário ao esperado."

58. Neste ponto, não assiste razão à defesa. Com efeito, a conduta considerada lesiva pela comissão foi descrita no item 9.1.I do relatório final e os elementos probatórios nos quais a comissão fundamentou sua conclusão encontram-se arrolados no item 3.1 do mesmo relatório, razão pela qual ele não padece do vício apontado pela defesa.

59. **Portanto, recomenda-se a rejeição deste argumento, mantendo-se o entendimento da comissão.**

• ARGUMENTO 5: impugnação ao valor recomendado da multa

60. Alega a processada que o valor recomendado da multa é desproporcional; e que ela não teve acesso ao cálculo que fundamentou a recomendação. Nos termos da manifestação:

"Neste caso concreto, a empresa Signatária está respondendo o presente PAR em face da suposta conduta de dificultar atividade de investigação ou fiscalização, com fulcro no inciso V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, cujo relatório final sugeriu aplicação de multa no exorbitante valor de R\$ 1.935.854,93 (um milhão novecentos e trinta e cinco mil oitocentos e cinquenta e quatro reais e noventa e três centavos), a qual é absolutamente desproporcional, especialmente considerando as provas acima apresentadas em que resta claro o equívoco, posto que inexistente qualquer irregularidade a ser punida.

Consta ainda, no relatório final, item 9.2, a informação de que 'Importante frisar que a dosimetria da penalidade esta acostada nos autos do processo relacionado nº 21000.086656/2022-03, cujo inteiro teor consta no Relatório Final do Cálculo da Multa - Doc.SEI nº 25385436', porém tal documento não consta no bojo do presente processo nem foi disponibilizado à signatária, o que demonstra a impossibilidade de manifestação e afronta ao direito de ampla defesa e contraditório.

[...]

A Receita Federal, em resposta ao ofício desde MAPA, respondeu que o faturamento Bruto, da empresa signatária seria da monta de R\$ 77.434.197,43, ou seja, a penalidade sugerida deveria considerar todos os parâmetros acima, em especial a ausência de conduta, gravidade, cooperação com a fiscalização, sendo que, em caso de aplicação de qualquer penalidade de multa, o que se suscita apenas a título de argumentação, esta deveria considerar o parâmetro mínimo, ou seja, 0,1%, alcançando a monta de mais ou menos R\$ 70.000,00, muito abaixo do indicado.

[...]

Desta feita, resta amplamente demonstrada a violação ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade, bem como o caráter ilegal e abusivo decorrente de tal violação, o que, por mais este motivo, configura a impropriedade de aplicação de qualquer multa pecuniária, principalmente nos parâmetros sugeridos."

Análise

61. Neste ponto, assiste razão, em parte, à defesa, pois a comissão não atendeu ao disposto no art. 21, parágrafo único, VI, b, 2, da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, que determina que, em caso de recomendação de punição, a comissão deve *"fundamentar a sugestão de aplicação de multa com base em memória de cálculo detalhada da dosimetria da multa, com descrição da análise do programa de integridade, se for o caso"*.

62. Com efeito, o relatório não contém memória de cálculo da multa, a qual foi feita em autos apartados (21000.086656/2022-03), sob a justificativa de preservar as informações fiscais sigilosas da processada.

63. Não obstante, o artigo 276 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo por força do artigo 15 do mesmo Código, prevê que, quando prescrita determinada forma para o ato, será ele considerado válido se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade. No mesmo sentido, o artigo 282, § 1º, dispõe

que o ato não será repetido quando a nulidade não prejudicar a parte.

64. Nesse sentido, conquanto não se tenha observado estritamente o procedimento previsto na norma, pois o cálculo não foi feito no relatório final do PAR, os advogados da processada tiveram acesso aos autos em que a memória de cálculo foi feita, como se extrai dos autos do processo relacionado nº 21000.086656/2022-03 (3228235). Desse modo, a despeito da irregularidade formal, o ato atingiu seu objetivo: expor o cálculo detalhado da dosimetria da multa; e não houve prejuízo efetivo à processada, pois seus representantes tiveram acesso ao cálculo e lhes foi dada oportunidade de se manifestar sobre ele.

65. **Portanto, não se impõe a anulação do relatório final ou dos atos posteriores, ante a inexistência de prejuízo decorrente da elaboração do cálculo em autos apartados e a consecução do fim a que se destina o relatório final, a despeito dessa impropriedade.**

66. Com relação à alegação de desproporção do valor da multa, a questão será analisada em tópico próprio desta Nota Técnica.

V - ANÁLISE DE MÉRITO

67. A conduta imputada à GREENEX consiste na falsificação de CF oficial. Em janeiro de 2017, a processada exportou 27.889 quilogramas de madeira da espécie maçaranduba ao Vietnã, a qual foi acompanhada do CF nº 281/2017/CF-UVGPVDC/PA. A fim de conferir a autenticidade do referido certificado, a autoridade de proteção fitossanitária vietnamita consultou o MAPA acerca de sua procedência, tendo sido remetida a seguinte cópia (2909827, p. 7):

CERTIFICADO FITOSSANITÁRIO PHYTOSANITARY CERTIFICATE N°			
00000281/2017/CF-UVGPVDC/PA		00000281/2017/CF-UVGPVDC/PA	
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO DEPARTAMENTO DE SANIDADE VEGETAL ORGANIZAÇÃO DE PROTEÇÃO FITOSSANITÁRIA DO BRASIL PLANT PROTECTION ORGANIZATION OF BRAZIL			
1. País: Organização Nacional de Proteção Fitosanitária de: The Plant Protection Organization(s) of VIETNAM			
2. Nome e endereço do exportador / Name and address of exporter GREENEX IND COM E EXP DE MADEIRAS LTDA ESTRADA CAUCAIA, S/N, KM 01 SANTA BARBARA DO PARA PARA - BRASIL - CEP 68798-000 CNPJ/CPF: 07.941.211/0001-78			
3. Nome e endereço do destinatário declarado / Declared name and address of consignee GO HOANG ANH-HIT IMPORT EXPORT ONE MEMBER CO LTD GROUP 5 YEN LOC VILLAGE CAN LOC DISTRICT - HA TINH PROVINCE VIETNAM			
4. Lugar de origem / Place of origin PARA / BRASIL	5. Meios de Transporte declarados / Declared means of conveyance MARÍTIMO	6. Ponto de ingresso declarado / Declared point of entry HAIPHONG - DINH VU	
7. Número de descrição dos volumes / Number and description of packages 14 AMARRADO(S) ATADOS (FED/3)		8. Nome do produto e quantidade declarada / Name of produce and quantity declared MADEIRA DA ESPÉCIE MACARANDUBA 19,921M3 / 27,889 000 KG	
9. Marcas distintivas / Distinguishing marks CONTÊNER/LACRE: TUL06747096 / MOL673372P MARCA: HOIB-TYMBERI-NK/HAIPHONG		10. Nome científico dos vegetais / Botanical name of plants Manilkara lutea (dubois) chevalier	
11. Pelo presente, certifica-se que os vegetais, seus produtos ou outros artigos regulamentados aqui descritos foram inspecionados e/ou analisados de acordo com os procedimentos oficiais adequados e considerados livres dos pragas quarentenárias especificadas pela parte contratante importadora e que cumprem os requisitos fitossanitários vigentes da parte contratante importadora, incluindo os relativos às pragas não quarentenárias regulamentadas. This is to certify that the plant, plant products or other regulated articles described herein have been inspected and/or tested according to appropriate official procedures and are considered to be free from quarantine pests specified by the importing contracting party and to conform with current phytosanitary requirements of the importing contracting party, including those for regulated non-quarantine pests.			
DECLARAÇÃO ADICIONAL / ADDITIONAL DECLARATION			
TRATAMENTO DE DESINFESTAÇÃO E/OU DESINFECÇÃO / DISINFESTATION AND/OR DISINFECTION TREATMENT			
12. Data do tratamento / Date of treatment 17/01/2017	13. Produto químico (ingrediente ativo) / Chemical active ingredient	14. Concentração / Concentration	15. Duração e temperatura / Duration and Temperature
16. Tratamento / Treatment		17. Informação adicional / Additional information	
18. Carimbo da organização / Stamp of organization	19. Lugar de expedição / Place of issue BARCARENA - PA	20. Data de emissão / Date of issue 27/JAN/2017	
	21. Nome do Fiscal Federal Agropecuário Autorizado / Name of authorized officer CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA MONTEIRO		23. Nº de registro COSAVE / COSAVE Registration number BRK27
	22. Assinatura do Fiscal Federal Agropecuário Autorizado / Signature of authorized officer		
O Departamento de Sanidade Vegetal, sua fiscalização e representação, não se responsabiliza por danos econômicos ou comerciais resultantes deste certificado. No financial liability with respect to this certificate shall attach to the Department of Sanidade Vegetal or to any of its officers or representatives.			

68. Ao analisar a cópia enviada, o Departamento de Sanidade Vegetal do MAPA constatou que (2909827, p. 1-

4):

- a) Ao contrário do que consta no documento enviado, o CF nº 281/2017 não foi expedido na Unidade de Vigilância Agropecuária do Porto de Vila do Conde;
- b) Não consta na base de dados do MAPA requerimento de emissão de CF para o procedimento de exportação nele descrito;
- c) O AFFA signatário do documento não estava lotado na unidade indicada na data dos fatos.

69. O próprio AFFA Carlos Eduardo de Oliveira Monteiro aduziu que (2909827, p. 9)

"Este Certificado Fitossanitário para o Requerimento de Nº 00000266/2017-UVGPVDC-PA. emitido em meu nome para o Vietnam é falso, devido:

- 1) A minha assinatura não confere;
- 2) Não sou lotado em Vila do Conde e sim na Uvagro Aeroporto Internacional de Belém-PA
- 3) O número da Carteira de Fiscal não confere, o número correto é 2282;
- 4) O número de registro no COSAVE também não confere, o número correto é BR-064;
- 5) No dia da emissão do referido Certificado eu estava de gozo de férias (período de 2 a 31 de janeiro);

70. Diante disso, constatou-se a existência de indícios de que a GREENEX utilizou documento falso com vistas a fraudar o procedimento de fiscalização fitossanitária levado a cabo pela administração pública vietnamita. No termo de indicição, a conduta foi descrita pela comissão nos seguintes termos (2909888, item 2):

"Suposta emissão do Certificado nº 0281/2017/CF-UVGPVDCPA de 27/01/2017 pelo ente privado denominado GREENEX S/A - INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO DE MADEIRAS, CNPJ n.º 07.941.211/0001-78, com provável intenção de simular a certificação realizada através dos Certificados Fitossanitários Oficiais emitidos pelo MAPA, a fim de exportar produtos de origem vegetal."

71. Ato contínuo, imputou-se à GREENEX a prática do ato lesivo previsto no inciso V do *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, porquanto a comissão entendeu que a fraude por meio de falsificação de CF configurou embaraço à atividade de fiscalização fitossanitária exercida pelo MAPA, na qualidade de organização nacional de proteção fitossanitária (2909888, item 4).

72. Em sua defesa, a processada alegou que não concorreu para emissão do documento falso, imputando o ato a terceiro por ela contratado para realização do desembarço aduaneiro, de modo que não há indícios de autoria do ato por sua parte, culminando em sua ilegitimidade para figurar no presente PAR (2909923).

73. No relatório final, a comissão recomendou a rejeição das razões da defesa e a responsabilização administrativa da processada pela prática do ato lesivo previsto no inciso V do *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

74. Em suas alegações finais, a processada reiterou as razões da defesa.

75. Isso posto, no que diz respeito ao mérito, não merece reparo o relatório final.

76. Com efeito, restou comprovado que o documento apresentado pela GREENEX à organização fitossanitária do Vietnã não é autêntico, de modo que se conclui que a processada apresentou à autoridade estrangeira documento falso, com vistas a fraudar o procedimento de fiscalização fitossanitária naquele Estado e permitir a entrada dos produtos vegetais sem que eles tivessem seguido o regular trâmite fiscalizatório no Brasil. Ressalte-se que não é necessário que se comprove que os administradores da exportadora tenham concorrido, dolosa ou culposamente, para a falsificação, pois, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 12.846/2013, a responsabilização das pessoas jurídicas pelos atos previstos naquela lei é objetiva, bastando que se comprove que uma das condutas tipificadas no artigo 5º da lei foi praticada em seu interesse ou benefício.

77. Nesse sentido, a conduta consistente em apresentar documento falso a agentes públicos estrangeiros incumbidos de fiscalizar a sanidade de produtos vegetais advindos do exterior representa grave empecilho à esmerada atuação daqueles agentes, pondo em risco a saúde pública e a flora do Estado ao qual eles servem. Do mesmo modo, a falsificação de documento oficial constitui grave ofensa ao princípio da moralidade, na medida em que representa conduta antiética e desleal, praticada com intuito de ludibriar os agentes que atuam em prol do interesse público. A soma dessas circunstâncias leva à conclusão de que essa conduta se amolda ao tipo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, pois caracteriza imposição indevida e imoral de dificuldade à atividade de fiscalização conduzida pelos órgãos estrangeiros de proteção fitossanitária.

78. Ademais, a conduta foi praticada em benefício da GREENEX, porquanto ela, na condição de empresa exportadora e responsável por provocar os órgãos de fiscalização para comprovar a sanidade dos vegetais exportados, foi a principal beneficiária da fraude, posto que a falsificação possibilitaria que ela exportasse os vegetais ao México sem que eles fossem submetidos à inspeção fitossanitária pelo MAPA.

79. Pela mesma razão, o nexo de causalidade existente entre a conduta de apresentar documento falso e o benefício indevido conferido à empresa exportadora é evidente, porquanto o ingresso dos produtos no território do Estado destinatário não seria admitido se não fosse apresentado aos agentes de proteção fitossanitária o respectivo CF, de modo que a conclusão da operação somente seria possível por meio da apresentação de documento falso, uma vez que os produtos não foram inspecionados no Brasil.

80. Portanto, entende-se que estão presentes todos os elementos necessários à caracterização da prática, pela processada, do ato lesivo previsto no inciso V do *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, ensejando a possibilidade de

aplicação das sanções administrativas previstas no artigo 6º da mesma lei.

VI - SANÇÕES RECOMENDADAS

- **Multa (art. 6º, caput, I, da Lei nº 12.846/2013)**

81. O cálculo de dosimetria da multa foi feito em relatório lavrado em autos apartados (3228235), nos seguintes termos:

"[...] o cálculo será feito com base no faturamento bruto, excluídos tributos, do ano-calendário de 2021 cujo valor base é de R\$ 77.434.197,43 (setenta e sete milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil, cento e noventa e sete reais e quarenta e três centavos).

Assim, considerados os percentuais atribuídos, bem como o valor base, temos a seguinte memória de cálculo:

DECRETO Nº 11.129/2022	DESCRIÇÃO	VALOR BASE DE CÁLCULO	CONSIDERAÇÕES	
MAJORANTES	Art. 22, I	concurso dos atos lesivos.	Percentual: 0%	Conforme Prova 05 do PAR - Doc.SEI n.º 20567405, trata-se de ato lesivo isolado, ocorrido em jan
	Art. 22, II	tolerância/ciência do corpo diretivo.	Percentual: 3%	Conforme Prova 05 do PAR - Doc.SEI n.º 20567405, o Certificado Fitossanitário chegou às autoridades que requereram a autenticidade do referido documento a este Ministério no qual foi identificado que era falso em nome da empresa indiciada Greenex. O referido documento contém todos os dados da empresa importadora, nome produto e a quantidade enviada, número e descrição dos volumes, enfim, todas as informações necessárias para o envio da mercadoria, sendo, portanto, possível inferir de que não se tratava de uma fraude oculta cometida por um funcionário comum, sendo crível se tratar minimamente de funcionário com acesso ao sistema. Reforça esse fato, os argumentos e provas trazidos pela própria defesa (Doc.SEI n.º 24239129) detalhes como se deu a transação comercial. Assim, defensável fixar o percentual em 3%.
	Art. 22, III	interrupção de serv. público.	Percentual: 0%	Não se aplica ao caso.
	Art. 22, IV	situação econômica - SG>1; LG>1;LL>0 - ano anterior ao da instauração do PAR	Percentual: 1%	Conforme informação obtida pela Receita Federal do Brasil na Nota nº 301/2022 – RFB/Copes/Dia de 2022 (Doc.SEI n.º 25095223), a empresa apresentou Índice de Solvência Geral e Liquidez Geral devendo ser atribuído o percentual de 1%, uma vez que satisfeitos os três requisitos.
	Art. 22, V	reincidência	Percentual: 0%	Essa Comissão Processante não identificou nos presentes autos e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas punição anterior ao cometimento da irregularidade aqui apurada, sendo aplicado o percentual de 0%
	Art. 22, VI	contratos mantidos ou pretendidos com o órgão	Percentual: 0%	Não se aplica.
ATENUANTES	Art. 23, I	não consumação da infração	Percentual: 0%	Infração efetivamente consumada, conforme se depreende da Prova 5 do PAR (Doc.SEI n.º 205674) pela defesa e juntadas aos autos do PAR, consoante Ata Deliberativa - Doc.SEI n.º 24239263.
	Art. 23, II	a) comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou b) inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	Percentual: 1%	Não foi identificado pela Comissão a comprovação nos autos do PAR de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo, sendo, portanto, atribuído o percentual de 1% à indiciada.
	Art. 23, III	grau de colaboração na investigação e na apuração	Percentual: 0,5%	O ente privado não admitiu a ocorrência do ato lesivo, não reconheceu a sua responsabilidade, mas apresentou provas ao processo que confirmaram a sua conduta irregular.
	Art. 23, IV	admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo	Percentual: 0%	O ente privado não admitiu a ocorrência do ato lesivo, não reconheceu a sua responsabilidade, deve ser aplicado o percentual de 0%.
	Art. 23, V	pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade	Percentual: 0%	A defesa não apresentou documentos comprobatórios de que possui e aplica o Programa de Integridade facultado no item 5.3.3. do Termo de Indicação.

Valor total	Multa Preliminar = R\$ 77.434.197,43 (Faturamento Bruto/2021) x 2,5% (percentual final)	Percentual final = 4% (majorantes) - 1,5 % (atenuantes) = 2,5% (percentual final).	De acordo com o percentual apurado, a multa preliminar é de R\$ 1.935.854,93 (um milhão, novecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e três centavos).
-------------	---	--	--

[...]

Não é possível no presente caso, neste momento, identificar a vantagem pretendida ou auferida pelo Ente Privado com a prática dos atos ilícitos deste processo, razão pela qual deve-se utilizar como parâmetro os limites máximos e mínimos relativos ao Faturamento Bruto.

Desta feita, temos as seguintes balizas:

Valor Mínimo da Multa		Valor obtido com a soma das majorantes e atenuantes	Valor máximo da Multa
(0,1% FB)	1 x VPA	Valor Preliminar	(20% FB)
R\$ 77.434,19 (setenta e sete mil quatrocentos e trinta e quatro reais e dezenove centavos)	Não mensurável	R\$ 1.935.854,93 (um milhão, novecentos e trinta e cinco mil oitocentos e cinquenta e quatro reais e noventa e três centavos)	R\$ 15.486.839,48 (quinze milhões, quatrocentos oitenta e seis mil oitocentos e trinta e nove reais quarenta e oito centavos)

Dado todo o exposto, defensável sugerir a aplicação de penalidade ao Ente Privado no valor de R\$ 1.935.854,93 (um milhão, novecentos e trinta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e noventa e três centavos)."

82. Em que pese a defesa tenha aduzido que o valor recomendado não atende aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não houve impugnação específica aos critérios adotados pela comissão para fixação do valor recomendado.

83. Não obstante, o cálculo merece ajuste no que diz respeito ao critério de definição da alíquota previsto no artigo 22, II, do Decreto nº 11.129/2022, que prevê a soma do valor correspondente a até 3% da base de cálculo, nos casos em que há tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica.

84. O dispositivo reconhece o maior grau de reprovabilidade dos atos lesivos praticados com conhecimento do corpo diretivo e gerencial da pessoa jurídica, prescrevendo sanção mais grave à medida em que maior o grau hierárquico do sujeito que praticou ou teve ciência da prática do ato lesivo. Em que pese a dificuldade em estabelecer um critério objetivo para graduação do percentual aplicável a cada caso, ante a ampla liberdade de organização de que dispõem as pessoas jurídicas, a CGU sugere que o percentual máximo seja aplicado apenas quando comprovada ciência ou tolerância de sócios, acionistas ou administradores da pessoa jurídica, reduzindo-se em 0,5% para cada grau imediatamente inferior aos administradores. Confira-se (tabela extraída da *Sugestão de Escalonamento das Circunstâncias Agravantes e Atenuantes* da CGU, p. 3):

Análise sugerida – critério da “tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica”	
Tolerância ou ciência dos sócios, acionistas ou administradores da pessoa jurídica (ex.: membros do Conselho de Administração, da Diretoria ou do Conselho Fiscal).	3,0%
Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos administradores da pessoa jurídica, conforme descritos na linha anterior.	2,5%
Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos dirigentes ou funcionários descritos na linha anterior.	2,0%
Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos dirigentes ou funcionários descritos na linha anterior.	1,5%
Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos dirigentes ou funcionários descritos na linha anterior.	1,0%
Ausência de conhecimento do ilícito pelo corpo diretivo e gerencial do ente privado.	0%

85. A comissão, ao definir o valor atribuído a esta circunstância majorante, recomendou a aplicação do percentual máximo, sob a seguinte justificativa:

"Conforme Prova 05 do PAR - Doc.SEI n.º 20567405 [atual 2909827], o Certificado Fitossanitário chegou às autoridades estrangeiras as quais requereram a autenticidade do referido documento a este Ministério no qual foi identificado tratar-se de certificado falso em nome da empresa indiciada Greenex. O referido documento contém todos os dados da empresa exportadora e importadora, nome produto e a quantidade enviada, número e descrição dos volumes, enfim, todas as informações necessárias para o envio da mercadoria, sendo, portanto, possível inferir de que não se tratava de uma irregularidade oculta cometida por um funcionário comum, sendo crível se tratar minimamente de funcionário com cargo gerencial do ente. Reforça esse fato, os argumentos e provas trazidos pela

própria defesa (Doc.SEI n.º 24239129 [atual 2909923]) a qual explica com detalhes como se deu a transação comercial. Assim, defensável fixar o percentual em 3%."

86. Percebe-se que a comissão infere que o corpo gerencial da pessoa jurídica tinha ciência da falsificação do certificado, pois o documento continha todos os dados necessários para o envio da mercadoria. No entanto, a conclusão a que a comissão chegou não decorre necessariamente da evidência indicada. O fato de que o certificado continha os dados necessários ao envio apenas prova que ele foi emitido por alguém que tinha conhecimento daquelas informações, como um empregado da pessoa jurídica ou terceiro responsável pelo envio, não implicando, forçosamente, a ciência do corpo gerencial acerca da falsificação.

87. Não havendo, portanto, prova da ciência ou tolerância da emissão do certificado pelo corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica, deve-se desconsiderar essa circunstância majorante, atribuindo-lhe o valor equivalente a 0%.

88. Quanto aos demais critérios, não merece reparo o cálculo feito pela comissão.

89. Desse modo, segue memória de cálculo da dosimetria da multa, com o ajuste recomendado:

Dispositivo do Decreto nº 11.129/2022		Percentual
Majorantes (art. 22)	I - concurso de atos lesivos	0%
	II - tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica	0%
	III - interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra ou na entrega de bens e serviços essenciais à prestação de serviços públicos; ou descumprimento de requisitos regulatórios	0%
	IV - situação econômica do infrator que apresente ILG e ISG maior que 1 e lucro no último exercício anterior ao da instauração do PAR	1%
	V - reincidência	0%
	VI - valor dos contratos, convênios ou instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com a entidade lesada no ano da prática dos atos lesivos	0%
	SOMA DAS MAJORANTES	1%
Atenuantes (art. 23)	I - não consumação da infração	0%
	II - devolução espontânea ou inexistência de vantagem auferida e ressarcimento dos danos	1%
	III - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação	0,5%
	IV - admissão voluntária da responsabilidade pelo ato lesivo	0%
	V - existência e aplicação de programa de integridade	0%
	SOMA DAS ATENUANTES	1,5%
VALOR DA ALÍQUOTA (majorantes - atenuantes)		-0,5%

90. Tendo em vista que o resultado do cálculo resulta em alíquota aquém do valor mínimo fixado no artigo 6º, *caput*, I, da Lei nº 12.846/2013 (0,1%), este deve ser o valor incidente sobre a base de cálculo. Multiplicando-se a alíquota de 0,1% pelo valor da base de cálculo, R\$ 77.434.197,43, **conclui-se que o valor da multa deve corresponder a R\$ 77.434,20 (setenta e sete mil quatrocentos e trinta e quatro reais e vinte centavos).**

- **Publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 6º, *caput*, II, da Lei nº 12.846/2013)**

91. No relatório final, recomendou-se a aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, mas não se especificou o prazo pelo qual deve perdurar a publicação ou o modo como a sanção deve ser cumprida.

92. O artigo 6º, § 5º, da Lei nº 12.846/2013 dispõe que a publicação deve ser feita na forma de extrato de

sentença, às expensas da pessoa jurídica, *i*) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica, ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; *ii*) por meio de afixação de edital no estabelecimento ou no local de exercício da atividade da pessoa jurídica, pelo prazo mínimo de 30 dias; e *iii*) na página da pessoa jurídica na internet.

93. A fim de conferir maior grau de objetividade à sanção, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (ed. 2022, p. 157) recomenda que o prazo de duração da publicação seja proporcional à alíquota aplicada à pena de multa.

94. No caso, considerando-se que se recomendou a aplicação de multa em patamar mínimo, é razoável que a publicação perdure pelo prazo mínimo de 30 dias. Assim, recomenda-se que a publicação extraordinária da decisão condenatória seja feita:

a) em uma edição de um dos quatro jornais de maior tiragem e circulação nacional, segundo o Instituto Verificador de Comunicação (IVC Brasil), à escolha da empresa, no espaço mínimo de 1/4 (um quarto) de uma página do primeiro caderno, e em fonte idêntica ou maior ao padrão das matérias do veículo; ou, alternativamente, na página principal do portal da internet desses veículos, nos termos do item *iii*);

b) em edital afixado por 30 dias nas entradas principais de pedestres da sede da pessoa jurídica, em posição que permita a visibilidade pelo público, em tamanho não inferior a 210 mm de largura e 297 mm de altura, em fonte “Arial” ou similar, tamanho de fonte não inferior a “32” para o título, e “20” para o restante do texto;

c) nos sítios eletrônicos da empresa, acessível mediante link disponibilizado em banner fixo, contendo o título do extrato, exibido por 30 dias na página principal da empresa na internet, em local de fácil visualização e em destaque, antes do início da rolagem da barra lateral do navegador em acesso por computador, com tamanho não inferior a 300 × 250px.

VII - CONCLUSÃO

95. Diante do exposto, recomenda-se:

a) o **acolhimento da manifestação sobre o relatório final, para reconhecer a ocorrência da prescrição e, conseqüentemente, rejeitar o relatório final, arquivando-se o PAR.**

b) o encaminhamento dos autos às instâncias superiores da Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

96. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão subsequente (3231847).

97. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 01/07/2024, às 16:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]